

Draagt aansprakelijkheidsrecht bij aan de voedselveiligheid?

Over de preventieve werking van schadeclaims en aansprakelijkheidsverzekering*

Tetty Havinga

Regulering van voedselveiligheid

Vaak wordt aangenomen dat productaansprakelijkheid van bedrijven bijdraagt aan de voedselveiligheid. In dit artikel ga ik na of productaansprakelijkheidsrecht bedrijven inderdaad stimuleert tot het treffen van voedselveiligheidsmaatregelen. In het algemeen kunnen preventieve maatregelen ter vermindering van risico's door producten betrekking hebben op een veiliger productontwerp, beter waarschuwen tegen gevaren, meer onderzoek naar gevaren of het van de markt halen van relatief gevaarlijke producten.¹ Bij voedsel kan dan worden gedacht aan bijvoorbeeld aanpassing van de gebruikte grondstoffen en hulpmiddelen, een andere wijze van bereiding, bewaren of transport, meer onderzoek of andere vormen van controle. Het voedsel in Nederland wordt als zeer veilig beschouwd. Toch sterven volgens het RIVM in Nederland jaarlijks minstens tachtig mensen aan voedselvergiftiging. 700.000 mensen worden ziek. Het aantal ziektegevallen als gevolg van besmet voedsel ligt waarschijnlijk aanzienlijk hoger, want van de jaarlijks in totaal bijna 5 miljoen gevallen van gastro-enteritis is naar schatting 40% voedselgerelateerd. De ziektegevallen betreffen meestal infecties aan het maagdarmkanaal. Belangrijkste verwekkers van voedselinfecties waren in 2007 de bacteriën salmonella en campylobacter en het norovirus.² Ook andere stoffen in voedsel kunnen een negatieve invloed hebben op de gezondheid, bijvoorbeeld nitraat/nitriet, PAK's, acrylamide en allergene stoffen.³ Zo nu en dan wordt een voedselproduct van de

* Een eerdere versie van dit artikel werd gepresenteerd tijdens de 2007 International Conference 'Law and Society in the 21st Century', Berlijn, 25-28 juli en tijdens het seminar 'Voedsel & Regulering' op 11 januari 2008 te Wageningen. Ik dank de daar aanwezige collega's, Jaap van der Kloet en anonieme reviewers voor hun commentaar en suggesties.

1 Visscher 2002.

2 Microbiologische ziekteverwekkers in voedsel, Omvang van het probleem, Nationaal Kompas Volksgezondheid (www.rivm.nl/vtv/object_document/o3617n22451.html, geraadpleegd op 18 november 2009).

3 Preventie gericht op voedselveiligheid, Nationaal Kompas Volksgezondheid (www.rivm.nl/vtv/object_document/o3400n39013.html, geraadpleegd op 18 november 2009).

markt gehaald, bijvoorbeeld omdat er harde plastic stukjes zijn aangetroffen in chocoladepaaseitjes, ongewenste bacteriën in brie of dioxine in varkensvlees.⁴

Een deel van de hiervoor genoemde risico's kunnen door consumenten zelf worden voorkomen. Bovendien wordt een ongezonde voeding beschouwd als een aanzienlijk groter risico voor de volksgezondheid in Nederland dan onveilig voedsel.⁵ Ook problemen die verband houden met het wereldvoedselvraagstuk en duurzame voedselproductie zijn van grotere urgentie. Desondanks is volgens het RIVM blijvende aandacht voor voedselveiligheid vereist bij overheid, bij producenten, voedselleveranciers en -bereiders, en bij consumenten. Het bevorderen van veilig voedsel is gericht op het handhaven en versterken van een hoog beschermingsniveau van de gezondheid van de consument. Veilig voedsel wil zeggen dat er geen micro-organismen, chemische stoffen of andere bestanddelen in voor de mens schadelijke hoeveelheden in voorkomen.⁶

De manier waarop voedsel wordt gereguleerd, is aan verandering onderhevig. Incidenten in de jaren negentig van de vorige eeuw, zoals de aanwezigheid van dioxines in voedsel en de BSE-crisis, hebben ertoe geleid dat voedselveiligheid op de politieke agenda kwam in Europa en in Nederland.⁷ Het vertrouwen in de gebruikelijke manier van reguleren en controleren kwam onder druk te staan. Daarbij komt de meer in het algemeen gehoorde kritiek op de traditionele manier van regulering. Deze zogenoemde 'command and control'-wetgeving zou niet effectief zijn, hoge kosten met zich meebrengen en de verantwoordelijkheid te veel bij de overheid leggen.⁸ Ten slotte leidde toenemende internationalisering van voedselketens tot de behoefte aan meer globale en transnationale regulering.⁹ Deze ontwikkelingen hebben geleid tot veranderingen in de wijze van regulering van voedsel. De reactie op echte en vermeende voedselveiligheidsproblemen was een striktere publieke en private regulering van voedsel. Naast de traditionele publieke regulering zijn vele vormen van private certificering tot bloei gekomen en allerlei gemengde vormen van regulering. Voorbeelden van private certificering zijn het MSC-keurmerk voor duurzame vis, het Fairtrade-keurmerk en business-to-business certificeringssystemen van supermarkten, zoals BRC of GlobalGAP.¹⁰ De rol van de overheid is minder dominant geworden, terwijl meer wordt verwacht van de voedingsindustrie. Regulering van voedsel vindt in toenemende mate plaats in een transnationale context. Zo worden veel private certifi-

4 Zie www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639810&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_sort=-D&p_search_expression=&p_documenttype=CNE10009, geraadpleegd op 18 november 2009. Overigens betreffen de meeste waarschuwingen op de website van de VWA geen voedsel, maar bijvoorbeeld speelgoed of huishoudelijke artikelen.

5 Preventie gericht op voedselveiligheid, Nationaal Kompas Volksgezondheid (www.rivm.nl/vtv/object_document/o3400n39013.html, geraadpleegd op 18 november 2009).

6 Preventie gericht op voedselveiligheid, Nationaal Kompas Volksgezondheid (www.rivm.nl/vtv/object_document/o3400n39013.html, geraadpleegd op 18 november 2009).

7 Ansell & Vogel 2006; Paul 2009.

8 Ansell & Vogel 2006; Gunningham & Sinclair 1999; Hajer e.a. 2004; Jaffee & Masakure 2005.

9 Fuchs e.a. 2010; Oosterveer 2005; Trienekes & Zuurbier 2007.

10 Havinga 2006; Fuchs e.a. 2010; Van Waarden 2010.

ceringssystemen wereldwijd gebruikt en heeft de Europese Unie haar competenties en activiteiten op dit gebied aanzienlijk uitgebreid.¹¹

Regulering van voedsel omvat meer dan nationale en internationale overheids-wetgeving. Private regulering, bijvoorbeeld in de vorm van certificeringssystemen, en publiek-private samenwerking maken eveneens deel uit van de regulering. We kunnen onderscheid maken tussen directe en indirecte vormen van regulering van kwaliteit van voedsel.¹² Directe regulering houdt in dat voorschriften en eisen worden gesteld aan de productie en behandeling van voedsel met de bedoeling ervoor te zorgen dat geproduceerd voedsel voldoet aan bepaalde (kwaliteits)normen. Indirecte regulering voorziet niet in voorschriften waaraan het productieproces of het product (levensmiddel) moet voldoen, maar probeert op indirecte wijze te stimuleren dat maatregelen worden getroffen ter bevordering van de productie van veilig voedsel. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het stellen van eisen van bekwaamheid aan personen die voedsel bereiden, met de bedoeling op deze wijze te bewerkstelligen dat op een hygiënische manier wordt gewerkt. Een ander voorbeeld is een voorlichtingscampagne gericht op consumenten over het belang van een goede hygiëne bij het bewaren en bereiden van voedsel.¹³ Ook productaansprakelijkheid kan worden gezien als indirecte vorm van regulering voor zover deze bedoeld is om prikkels te geven aan voedselproducenten om producten te leveren met een aanvaardbaar veiligheidsniveau.

Sociaalwetenschappelijk onderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op de directe vormen van regulering. Zo is onderzoek gedaan naar de totstandkoming en de handhaving van publieke regulering.¹⁴ De laatste jaren is ook veel aandacht besteed aan de opkomst, legitimiteit en werking van private vormen van regulering.¹⁵ De invloed van aansprakelijkheidsrecht heeft tot nu toe minder aandacht gekregen.¹⁶

In dit artikel ga ik na in hoeverre productaansprakelijkheidsregelgeving bedrijven stimuleert tot het treffen van voedselveiligheidsmaatregelen. Allereerst geef ik een korte uitleg over productaansprakelijkheidsrecht. Vervolgens bespreek ik wat juridische en economische auteurs veronderstellen over de invloed van aansprakelijkheidsrecht op voedselveiligheid. Ik onderscheid drie verschillende manieren waarop productaansprakelijkheid bedrijven zou kunnen stimuleren tot het treffen van voedselveiligheidsmaatregelen: via aansprakelijkheidsclaims, via aansprakelijkheidsverzekeringen of een algemeen effect van aansprakelijkheid op de bedrijfsstrategie. Daarna onderzoek ik op basis van literatuurstudie en enkele interviews wat bekend is over de feitelijke werking van aansprakelijkheidsregels.

11 Ansell & Vogel 2006; Fuchs e.a. 2010; Vos 2004.

12 Vergelijk de twee vormen van publieke regulering die Henson en Caswell (1999) onderscheiden: directe regulering en productaansprakelijkheid.

13 Zie bijvoorbeeld de in juni 2009 gestarte voorlichtingscampagne 'Wat je moet weten, om veilig te eten!' ([www.rivm.nl/cib/binaries/Persbericht%20Voedselinfecties%202009_tcm92-61137.pdf#class=](http://www.rivm.nl/cib/binaries/Persbericht%20Voedselinfecties%202009_tcm92-61137.pdf#class=,), geraadpleegd op 18 november 2009).

14 Mascini & Van Wijk 2008; Oosterwijk 1999; Paul 2008; Rothstein 2003; Spriggs & Isaac 2001.

15 Fuchs e.a. 2010; Fulponi 2006; Havinga 2006; Henson & Reardon 2005; Marsden e.a. 2000; Martinez e.a. 2007; Rothstein 2005; Van Waarden 2006.

16 Roe 2004, p. 360.

Tabel 1: Vormen van regulering voedselveiligheid

Bron van de regels	Aard van de regels	
	Direct	Indirect
Publiek	EG Algemene Levensmiddelenverordening ^a Warenwet ^b	Productaansprakelijkheid ^c
Publiek-privaat	Hygiënecode bedrijfstak ^d	Beleid verzekeringsmaatschappij
Privaat	Certificeringssysteem (bijv. GlobalGAP of BRC Global Standard Food) ^e	Protocol Consumentenklachten

^a Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (*PbEG*, L 31/I-24).

^b Warenwet (*Stb.* 1935, 793, laatstelijk gewijzigd *Stb.* 2009, 265).

^c Art. 6:185-193 BW.

^d Bijvoorbeeld de Hygiënecode Ambulante Handel Eet- en Drinkwaren van het Hoofdbedrijf-schap Detailhandel (www.hbd.nl/websites/hbd2009/files/Ambulante%20handel/Hygienecode%20Ambulante%20Handel%20200.pdf, 26 augustus 2009); zie voor een overzicht van goedgekeurde hygiënecodes en de behorende organisatie: www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,2133799&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=1329461&p_node_id=1965957&p_mode=BROWSE, 26 augustus 2009).

^e Zie www.globalgap.org en www.brcglobalstandards.com (26 augustus 2009).

De conclusie bevat een samenvatting van de bevindingen en een korte nabeschoouwing over de mogelijke rol van aansprakelijkheidsrecht.

Productaansprakelijkheidsrecht

De Europese Gemeenschap introduceerde aansprakelijkheid voor gebrekkige producten in 1985.¹⁷ Deze richtlijn is gebaseerd op het principe van aansprakelijkheid zonder schuld (*liability without fault*). Iedere producent moet compensatie bieden voor schade aan fysiek welzijn of eigendom van individuen veroorzaakt door een gebrek in zijn product, ongeacht de vraag of sprake is van nalatigheid van de kant van de producent. Het slachtoffer moet schade, gebrek en de causale relatie tussen schade en gebrek bewijzen. Een product is gebrekkig wanneer het niet die veiligheid biedt die een consument mag verwachten. In 1999 werd de productaansprakelijkheid uitgebreid en is sindsdien niet alleen van toepassing op industriële producten, maar ook op onbewerkte natuurproducten bestemd voor consumptie.¹⁸ Leveranciers vallen buiten de werkingssfeer van deze richtlijn. In Nederland is de productaansprakelijkheid geregeld in het Burgerlijk Wetboek: de producent is aansprakelijk voor schade (persoonlijk letsel of schade aan privé-eigendom) veroorzaakt door een gebrek aan zijn product.¹⁹

17 Richtlijn 85/374/EEG (*PbEG* 1985, L 210/29).

18 Richtlijn 99/34/EEG.

19 Art. 6:185-193 BW.

De Europese Commissie benadrukt dat de richtlijn een goed evenwicht moet vormen tussen de belangen van consumenten en de belangen van producenten.²⁰ In een onderzoek naar de productaansprakelijkheidssystemen in de lidstaten was de overheersende mening van consumentenvertegenwoordigers echter dat de belangen van consumenten door de richtlijn onvoldoende worden beschermd.²¹

De Europese productaansprakelijkheidsrichtlijn heeft twee doeleinden. In de eerste plaats is de richtlijn bedoeld om verstoring van de vrije marktwerking door bestaande verschillen in aansprakelijkheidsregimes tussen lidstaten te voorkomen door harmonisatie van de aansprakelijkheidsregels. De richtlijn beoogt daarnaast consumenten te beschermen tegen gebrekkige producten. Volgens de Commissie worden consumenten op twee manieren beschermd:

“The Directive helps to increase the level of protection against defective products for two reasons: first, it encourages producers to do their best to produce safe products by complementing the regulatory measures of a given product group or those following the Directive on General Product Safety 92/59 and second, once these preventive measures have failed and accidents have happened, it allows the victims to obtain redress from the producers.”²²

In literatuur veronderstelde werking van productaansprakelijkheid op voedselveiligheidsmaatregelen

Productaansprakelijkheid beoogt dus zowel compensatie van slachtoffers als preventie van ongevallen veroorzaakt door onveilige producten. Aansprakelijkheidsrecht geeft personen die schade hebben geleden door een onredelijk gevaarlijk product, het recht op compensatie, zo nodig via de rechter. Het bieden van compensatie voor geleden schade is de primaire functie van aansprakelijkheidsrecht. Algemeen wordt echter aan aansprakelijkheidsrecht ook een preventieve functie toegeschreven. Visscher noemt naast preventie en compensatie ook spreading van schade en vergeldende rechtvaardigheid als doelstelling.²³

Juridische auteurs over (product)aansprakelijkheid concentreren zich doorgaans op compensatie van het slachtoffer. Zij bespreken aansprakelijkheidsdoctrines, jurisprudentie en de interpretatie van de wetgeving: wat is een product, wie is producent, wat telt als bewijs voor de causale relatie tussen product en gebrek, welke verdediging is mogelijk? Juridische auteurs veronderstellen veelal dat

20 Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Third report on the application of the Council Directive on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (85/374/EEC of 25 July 1985, amended by Directive 1999/34/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 1999), COM(2006)496 final.

21 Lovells 2003.

22 Report from the Commission on the application of Directive 85/374 on Liability for Defective Products, COM(2000)893 final, p. 10.

23 Visscher 2002, 2006. In aansluiting op de drie doelen die Dewees, Duff en Trebilcock onderscheiden: *deterrence*, *compensation* en *corrective justice*.

Tabel 2: Factoren die voedselveiligheidsmaatregelen in bedrijven stimuleren

<i>Markt</i>	Bedrijven die onveilig voedsel produceren, riskeren verlies reputatie, marktaandeel en verkoop
<i>Voedselveiligheids-regelgeving</i>	Bedrijven die wetgeving overtreden, riskeren sancties (zoals boetes, product recall, bedrijfssluiting door rechter of inspectie)
<i>Product-aansprakelijkheidsrecht</i>	Bedrijven die producten maken waar mensen ziek van worden, riskeren betalen schadevergoeding aan slachtoffers (inclusief proceskosten)

Bron: Buzby e.a. 2001.

bedrijven zullen proberen om aansprakelijkheid te vermijden.²⁴ De veronderstelling is dat de afdwingbare plicht om schadevergoeding te betalen bij onzorgvuldig handelen, de actor ertoe zal bewegen dergelijk handelen te vermijden.²⁵ De afschrikkende werking van de sanctie die staat op riskant gedrag, zou leiden tot preventie. Met andere woorden, er wordt aangenomen dat aansprakelijkheid een zekere preventieve werking heeft.

Economische auteurs concentreren zich daarentegen vooral op het effect van aansprakelijkheidsrecht op de kosten van bedrijven en op de effecten daarvan. Potentiële aansprakelijkheid wordt opgevat als anticipeerbare kosten en er wordt verondersteld dat bedrijven de optimale hoeveelheid voorzorgsmaatregelen zullen treffen om die kosten te minimaliseren.²⁶ Volgens Faure en Hartlief is de basisveronderstelling van aansprakelijkheidsrecht dat dit bijdraagt aan het voorkomen van ongelukken.²⁷ Er wordt aangenomen dat aansprakelijkheid in de toekomst afschrikkend werkt en zo voorkomt dat een bedrijf de mogelijke gevaren en risico's van zijn product veronachtzaamt. Iemand die achteraf moet opdraaien voor de schade, zal op voorhand voorzichtig zijn, zo is de redenering. De vrees voor dure schadeclaims zou voedselproducenten stimuleren hun voedselproducten veiliger te maken.

In *food economics*-literatuur wordt productaansprakelijkheid genoemd als een van de drie factoren die voedselproducenten stimuleren om voedselveiligheidsmaatregelen te nemen, naast marktwerking en wetgeving en regulering (zie tabel 2).²⁸

In hun analyse van economische determinanten voor voedselveiligheidscontrole door supermarkten beschouwen Henson en Northen de verdeling van juridische aansprakelijkheid over verschillende actoren binnen de productieketen als een van de sleutelvariabelen.²⁹

Giesen maakt op basis van de manier waarop informatie over schadevergoedingszaken wordt verspreid, onderscheid tussen speciale en generieke preventie.³⁰ Speciale preventie betreft een actor die in de toekomst voorzichtiger handelt op basis

24 Van Erp (2008, p. 154) geeft hiervan een aantal voorbeelden.

25 Giesen 2008, p. 187.

26 Buzby e.a. 2001, p. 9; Henson & Hooker 2001; Visscher 2006.

27 Faure & Hartlief 2001, p. 16; Baram 2007.

28 Buzby e.a. 2001; Henson & Hooker 2001.

29 Henson & Northen 1998, p. 117.

30 Giesen 2008, p. 201.

van eigen ervaring, terwijl sprake is van generieke preventie wanneer een actor vertelt over de eigen ervaring en anderen door het horen van dit verhaal voorzichtiger gaan handelen.

Zowel economische als juridische auteurs zijn het erover eens dat het aansprakelijkheidsrecht een economische stimulans is voor bedrijven om handelingen te vermijden die in strijd met de wet kunnen zijn of die risico's voor de voedselveiligheid opleveren.

Drie typen preventieve werking aansprakelijkheidsrecht

Productaansprakelijkheid wordt verondersteld invloed te hebben op hoe bedrijven omgaan met voedselveiligheid en hygiëne. In de voorgaande paragraaf hebben we gezien dat in de literatuur daarbij vooral aandacht is besteed aan de preventieve effecten van schadevergoedingsprocedures. Dat wil zeggen dat het preventieve effect wordt gezien als gevolg van concrete gevallen waarin geprobeerd wordt schade gecompenseerd te krijgen via een juridische procedure (afschrikking). De dreiging van schadevergoeding is dan de prikkel om toekomstige schadeveroorzakende gebeurtenissen tot op zekere hoogte te vermijden (tot een optimaal zorgniveau).³¹

Het is echter denkbaar dat (product)aansprakelijkheid niet alleen via de afschrikkende werking van schadevergoeding van invloed is op preventieve maatregelen binnen bedrijven. Aansprakelijkheid zou op drie manieren invloed kunnen hebben op de preventie van voedselveiligheidsrisico's (zie figuur 1):

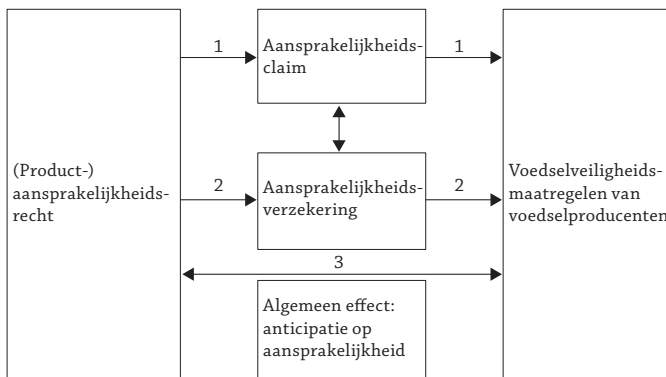
1. Productaansprakelijkheid kan leiden tot preventie als reactie op schadeclaims, al dan niet via een juridische procedure. Schadeclaims van benadeelde consumenten of bedrijven zouden een bedrijf kunnen aanzetten tot maatregelen om aansprakelijkheidsclaims in de toekomst te vermijden. Ook de vrees voor mogelijke claims kan dit effect hebben. Het betreft hier specifieke werking of speciale preventie. Dit is het soort effect waar in de literatuur de meeste aandacht aan wordt besteed.
2. Een tweede mogelijke invloed van aansprakelijkheidsrecht loopt via verzekeringen. Een bedrijf kan het risico van schadeclaims dekken door een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Het is denkbaar dat de verzekeringsmaatschappij voedselveiligheidsmaatregelen eist of stimuleert (in polisvoorwaarden of door premiereductie). Het effect van een productaansprakelijkheidsverzekering zou echter ook averechts kunnen zijn: doordat de verzekering het risico overneemt, valt immers de financiële prikkel voor het bedrijf weg om claims te voorkomen (het zogenoemde morele risico). De invloed van verzekeringsmaatschappijen kan al dan niet gerelateerd zijn aan een bepaalde specifieke claim (het kan dus gaan om zowel een algemeen als een specifiek effect van aansprakelijkheidsrecht).
3. Ten slotte zou aansprakelijkheidsrecht ook rechtstreeks (dat wil zeggen niet via schadeclaim of verzekering) invloed kunnen uitoefenen op de manier

31 Bijvoorbeeld Visscher 2006, p. 29.

waarop een bedrijf omgaat met voedselveiligheid, bijvoorbeeld door bedrijven aan te zetten tot het nemen van maatregelen. Het betreft hier een algemene sociale werking van aansprakelijkheidsrecht.

Zoals gezegd, wordt in de literatuur het mogelijk preventieve effect van aansprakelijkheidsrecht gekoppeld aan schadevergoedingsprocedures. Het is echter van belang om bij het bestuderen van de effecten van wetgeving niet alleen te kijken naar de effecten in conflictsituaties, aangezien de sociale effecten van wetgeving niet zijn beperkt tot deze situaties. De meest effectieve wetgeving is immers wetgeving die door mensen wordt nageleefd zonder dat sprake is van discussies, conflicten en juridische procedures. In hoeverre is bij aansprakelijkheidsrecht sprake van wat Griffiths noemt algemene effecten?³² Het gaat hier om de invloed van wetgeving in de dagelijkse praktijk van organisaties die aan die wetgeving zijn onderworpen, zonder dat sprake is van specifieke schadeclaims, conflicten of juridische procedures. Actoren houden dan rekening met regels zonder interventie van 'juridische actoren' (handhavingsorganisaties, rechters, advocaten). De tegenpool van algemene effecten zijn specifieke effecten, dat zijn effecten van wetgeving in specifieke conflictsituaties waarin mensen refereren aan de wetgeving en de regels worden toegepast door juridische instituties, zoals de rechtbank of een inspectiedienst.

Figuur 1: *Drie manieren waarop aansprakelijkheidsrecht bedrijven zou kunnen stimuleren tot voedselveiligheidsmaatregelen*



In het navolgende ga ik op basis van literatuurstudie na wat empirisch bekend is over deze drie mogelijke invloeden van aansprakelijkheid op voedselveiligheidsmaatregelen in de voedingsindustrie. Als aanvulling op het literatuuronderzoek maak ik gebruik van informatie verkregen via interviews met voedselveiligheidsmanagers van zes supermarktketens en een zuivelbedrijf, een medewerker van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), twee directeurs van certificeringsinstanties

32 Griffiths 1987; Havinga e.a. 2000.

gericht op de voedselindustrie, een medewerker van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel en twee verzekeringsconsulenten. De interviews betreffen respondenten in Nederland.

Schadeclaims

Schadeclaims bij de burgerlijke rechter zouden de voedselveiligheid kunnen bevorderen. De veronderstelling is dat bedrijven trachten claims te vermijden, omdat deze veel geld kosten (schadevergoeding, advocaat, griffiegelden, kosten deskundigen en dergelijke). Van Erp constateert dat de discussie over de preventieve effecten van schadevergoeding doorgaans uitsluitend betrekking heeft op de directe kosten van de schadevergoeding.³³ Zij betoogt dat de afschrikkende werking van deze kosten onvoldoende is om effectieve preventie te kunnen bewerkstelligen, omdat niet elke partij die schade heeft de veroorzaker hiervoor aansprakelijk stelt, omdat de omvang van de toegekende schadevergoeding vaak onvoldoende is in relatie tot het te behalen voordeel, en omdat ondernemingen in de praktijk niet altijd rationeel handelen. Van Erp bepleit terecht meer aandacht voor andere dan directe financiële kosten en voor het proces van besluitvorming en informatieverwerking binnen bedrijven.

Een claim kan immers leiden tot negatieve publiciteit, reputatieverlies en verminderde verkopen. Empirisch onderzoek laat zien dat bedrijven vaak veel belang hechten aan hun reputatie. Ondernemers regelen een conflict met een ander bedrijf bij voorkeur onderling zonder tussenkomst van de rechter, uit angst voor verlies van hun goede naam bij de handelspartner.³⁴

Hoe hoger de te verwachten kosten, hoe groter het afschrikkend effect zal zijn.³⁵ Verondersteld wordt dat bedrijven handelen als rationele actoren, die zoeken naar het optimale niveau van voorzorg in relatie tot de te verwachten kosten van aansprakelijkheidsclaims.

Het is lastig na te gaan hoeveel aansprakelijkheidsclaims voedselproducenten krijgen. In Nederland bestaat vrijwel geen gepubliceerde rechtspraak met betrekking tot productaansprakelijkheid voor voedselproducten. Eind 2002 vond Van Dam slechts zes uitspraken over de Europese productaansprakelijkheidsrichtlijn, twee hiervan hebben betrekking op voedsel.³⁶ In kronieken 'Productaansprakelijkheid en productveiligheid' worden vijftien zaken genoemd, waarvan twee iets met voedsel te maken hebben.³⁷ Zoeken in databanken met Nederlandse jurisprudentie leverde nog een andere zaak op van aansprakelijkheid voor voedselproducten. In totaal gaat het om slechts vijf zaken, twee hiervan betreffen procedures van bedrijven tegen elkaar. Drie zaken hadden betrekking op individuele consumenten.

33 Van Erp 2008, p. 153.

34 Jettinghoff 2001; Hertogh 2005; Van Erp 2008.

35 Baram 2007, p. 17.

36 Van Dam 2005.

37 Van Doorn & Van Boom 2004; Van Doorn & Pape 2009.

In een juridische procedure moet de persoon die schade heeft geleden door een gebrekkig product, bewijzen dat er schade is, dat er een gebrek is in het product, en dat er een causale relatie bestaat tussen schade en gebrek. Dat dit niet altijd eenvoudig is, kan worden geïllustreerd door de beschikbare jurisprudentie:

1. Een vrouw kocht een ijsje en kreeg paratyfus na het eten van het ijs.³⁸ Deskundigen stelden vast dat een aantal door de gedaagde verkochte ijsjes besmet was met salmonella. De rechtbank oordeelde het waarschijnlijk dat de vrouw een van de besmette ijsjes had gekocht. Paratyfus kan door salmonella worden veroorzaakt. Het ziekenhuis stelde vast dat de vrouw was geïnfecteerd door salmonella, maar specificeerde dit niet verder. Hoewel het slachtoffer waarschijnlijk paratyfus kreeg door het eten van het ijsje, was dit niet buiten twijfel. De rechtbank oordeelde dat de gedaagde moest bewijzen dat de vrouw dezelfde schade zou hebben geleden wanneer ze het ijsje niet zou hebben gegeten. Onder bepaalde omstandigheden wordt de bewijslast omgedraaid, de gedaagde moet bewijzen dat er geen causaal verband bestaat tussen schade en product. Vervolgens vroegen partijen de rechtbank de zaak te laten vallen. Meest waarschijnlijk is dat de partijen de zaak hebben geschikt.
2. De Rechtbank Maastricht oordeelde over oogletsel door explosie van een plastic fles met vers geperst sinaasappelsap.³⁹ Het flesje bevatte geen etiket en houdbaarheidsdatum en stond vijf warme zomerdagen ongekoeld in de keuken. De claim van de koper had geen succes, omdat de rechter oordeelde dat een etiket of waarschuwing niet verplicht is, dat de producent geen rekening hoeft te houden met een dergelijke manier van bewaren en mag verwachten dat de consument bekend is met gistingsgevaar bij geperste sinaasappelen in een warme omgeving.
3. Een andere zaak betrof giftige anijs in kruidenthee die gezondheidsproblemen veroorzaakte voor mensen die de thee dronken.⁴⁰ De rechtbank beschouwt de handelsmaatschappij die de anijs verkocht, niet als producent. De handelsmaatschappij had echter wel beter moeten opletten en werd veroordeeld tot betaling van 40% van de kosten.
4. Ten slotte de zaak over plasmapoeder gebruikt voor gehaktballen in de soep.⁴¹ De rechtbank beschouwde afwijkende geur en smaak niet als gebrek en het product wordt niet als schadelijk beschouwd. De leverancier van het plasma werd niet aansprakelijk bevonden, omdat de leverancier het plasma niet heeft geproduceerd.

Deze vier zaken illustreren dat het voor een slachtoffer lastig kan zijn om een succesvolle aansprakelijkheidsclaim in te dienen, omdat het gebrek lastig te bewijzen is, omdat de causale relatie tussen schade en product niet bewezen kan worden, omdat verwacht wordt dat de consument over de nodige warenkennis beschikt,

38 Van Dam 2005, p. 131-132. Boerman vs. Alberto, Ktg. Zwolle 4 juli en 5 december 2000.

39 Rb. Maastricht 21 maart 2002, zaaknummer 67354, TvC 2003/1, p. 65. Van Doorn & Van Boom 2004, p. 100. Ook Leebeek vs. Vrumona, HR 24 december 1993, NJ 1994, 214, betreft letsel door een fles, een gebroken limonadefles; maar dit gaat over verpakking en niet zozeer over voedsel.

40 Rb. Zwolle 26 juli 2006, LJN AZ0545 (Sterrenmix).

41 HR 22 september 2000, Vladeko vs. VSCI, LJN AA7239.

en omdat het product is gekocht van iemand die niet als producent wordt beschouwd.

Op basis van het geringe aantal bekende rechtszaken en het geringe succes voor de klagers in deze zaken lijkt het zeer onaannemelijk dat (product)aansprakelijkheidsclaims in Nederland een grote stimulans zijn voor voedselproducenten om preventieve maatregelen te nemen. Dit specifieke effect is vermoedelijk zeer klein.

Uit mijn interviews blijkt dat Nederlandse voedselveiligheidsmanagers van supermarkten en voedingsbedrijven de vrees voor aansprakelijkheidsclaims niet beschouwen als een belangrijke drijfveer voor preventieve voedselveiligheidsmaatregelen. In Groot-Brittannië onderzochten Hutter en Jones systematisch de externe invloeden op risicomangement in de voedselindustrie. De geïnterviewde managers van voedingsbedrijven noemden zelden de mogelijkheid van schadeclaims of aansprakelijkheidstelling en kennen weinig invloed toe aan advocaten.⁴² Hutter en Jones hadden verwacht dat dit aantal hoger zou zijn, gezien de veelbesproken compensatiecultuur. De bevindingen van Hutter en Jones duiden erop dat in Groot-Brittannië (de vrees voor) aansprakelijkheidsclaims niet leiden (leidt) tot voedselveiligheidsmaatregelen in bedrijven.

In de Verenigde Staten zijn aansprakelijkheidsclaims en -procedures in het algemeen gebruikelijker dan in Nederland. Leiden aansprakelijkheidsclaims in de Verenigde Staten wel tot preventieve maatregelen in de voedingsindustrie? Er zijn in de Verenigde Staten inderdaad veel meer rechtszaken met betrekking tot aansprakelijkheid in relatie tot voedselproducten. Recent trokken enkele zaken de aandacht tegen de fastfoodketens in verband met hun verantwoordelijkheid voor obesitas.⁴³ Maar zelfs in de Verenigde Staten resulteren de meeste voedselvergiftigingen niet in een juridische procedure. Buzby en Frenzen schatten dat minder dan 0,01% van deze zaken voor de rechter komt.⁴⁴ Buzby en Frenzen onderzochten 294 'foodborne illness lawsuits' uit de jaren 1988 tot 1997. Niet al deze zaken resulteerden in een beslissing van de rechtbank; bijna 40% eindigde via schikking, bemiddeling of arbitrage buiten de rechtbank. Daarbij werd vaak ook afgesproken dat de hoogte van de schadevergoeding en andere details vertrouwelijk moeten blijven. In 32% van de zaken die wel leidden tot een gerechtelijke beslissing, werd een financiële schadevergoeding toegekend aan het slachtoffer.

De werkelijke kosten van aansprakelijkheidsclaims voor de voedingsindustrie zijn onbekend, omdat het gebruikelijk is om zaken buiten de rechtbank om te regelen in zowel de Verenigde Staten, Groot-Brittannië als Nederland. De omvang van de betaalde financiële compensatie is onbekend.

Verklaring van het lage aantal rechtszaken

Ter verklaring van het tamelijk lage aantal gerechtelijke procedures kan worden gewezen op barrières voor slachtoffers om compensatie te eisen en op prikkels

42 Hutter & Jones 2007.

43 Adams 2005; Haazen 2004.

44 Buzby & Frenzen 1999.

voor gedaagden om een claim te schikken buiten de rechtszaal. Buzby en Frenzen noemen in dit verband de hoge informatie- en transactiekosten van een juridische procedure in geval van voedselvergiftiging in combinatie met de naar verwachting relatief geringe financiële tegemoetkoming.⁴⁵

Potentiële klagers worden geconfronteerd met verschillende barrières wanneer ze een beroep zouden willen doen op het aansprakelijkheidsrecht. Bepaalde juridische bepalingen belemmeren een succesvolle juridische claim. Daarnaast is tevens sprake van algemene belemmeringen voor individuele klagers om recht te mobiliseren.⁴⁶ Claims vanwege ziekte of schade veroorzaakt door voedsel zijn lastig om de volgende redenen:

- De consument moet de ziekte of schade in verband brengen met een specifiek product en specifieke producent.
- Causaliteit tussen product en ziekte is vaak lastig te bewijzen.
- In veel gevallen is er relatief weinig schade of letsel, terwijl zonder schade of letsel een aansprakelijkheidsclaim niet mogelijk is.
- Claims zijn na een bepaalde periode niet meer mogelijk; volgens de Europese richtlijn moet een claim binnen tien jaar worden ingediend.

Faure en Hartlief hebben een fictief voorbeeld uitwerkt van iemand met de gekkekoeienziekte Creuzfeldt-Jacob.⁴⁷ In dit voorbeeld is sprake van ernstige schade, maar is hier sprake van productaansprakelijkheid? Tot voor kort had productaansprakelijkheid uitsluitend betrekking op bewerkte agrarische producten; de oorzaak van de ziekte is in dit geval mogelijk gelegen op een tijdstip voordat deze productaansprakelijkheidsregel in werking trad. Is hier sprake van een bekend risico? Causaliteit zal moeilijk te bewijzen zijn. Het is bekend dat Creuzfeldt-Jacob wordt veroorzaakt door het eten van rundvlees, maar van welk rundvlees en van welke producent is de klager ziek geworden? Het is bovendien niet uitgesloten dat ook een andere bron zou kunnen leiden tot de gekkekoeienziekte. Er is sprake van een lange incubatietijd (periode tussen de consumptie en het optreden van de symptomen van de ziekte), terwijl een claim tien jaar na datum niet meer mogelijk is.

Aansprakelijkheidsclaims worden ook bemoeilijkt doordat een gebrek in voedsel door mensen niet altijd wordt opgemerkt of moeilijk hard te maken is. Volgens een respondent die in het verleden consumentenklachten voor een grote supermarktketen behandelde, is een klacht over een punaise in de chips gemakkelijk af te doen. Punaises worden vaak bewaard in een bakje in de keuken, vervolgens gaan de chips in het bakje. De verdediging is dat dit de manier is waarop de punaise in de chips is terechtgekomen. Nu moet de consument bewijzen dat de punaise in de zak chips zat en dat is vrijwel onmogelijk. Omdat de chipsfabrikant een metaaldetector heeft aan het einde van de productielijn is het niet waarschijnlijk dat de punaise in de zak chips zat. Dit illustreert hoe moeilijk het kan

45 Buzby & Frenzen 1999, p. 648.

46 Miller & Sarat 1981; Blankenburg 1995; Van Velthoven & Ter Voert 2004; Niemeijer & Klein Haarhuis 2008.

47 Faure & Hartlief 2001, p. 53-55.

zijn om een succesvolle claim in te dienen. Het laat echter eveneens zien dat er enige prikkels zijn voor fabrikanten of voor supermarkten om maatregelen te treffen die eventueel in een juridische procedure ter verdediging kunnen worden gebruikt (in dit geval de eis een metaaldetector te hebben aan het eind van de productielijn). Een andere strategie om aansprakelijkheid uit te sluiten is waarschuwen van de consument op het etiket (dit product kan sporen van noten bevatten; product goed verhitten voor consumptie).

Een punaise in de chips is voor een consument zichtbaar. Sommige gebreken zijn echter tamelijk onzichtbaar. Wanneer iemand bijvoorbeeld kanker krijgt, is onduidelijk of dit wellicht veroorzaakt is door carcinogene voedingsproducten, en zo ja, door welke (frituurproducten, pindakaas)? Zeer waarschijnlijk is niet één product de boosdoener, maar vele producten die in de loop der jaren werden gegeten in combinatie met andere factoren, zoals genetische aanleg. Een consument kan vaak geen verschil zien tussen een gebrekkig of riskant product en een gezond product. In dit soort situaties heeft een consument niet veel aan aansprakelijkheidsrecht.

Een individuele consument is in de termen van Galanter een one-shotter, terwijl de gedaagde eerder een repeat player is die zich gespecialiseerde juridische bijstand kan veroorloven en strategisch met claims kan omgaan.⁴⁸ Zoals bekend gaan individuen niet gemakkelijk naar de rechter omdat het hun ontbreekt aan middelen en aan motieven. Het is bekend dat een zogenoemde 'individual rights strategy', waarin juridische rechten worden toegekend aan bijvoorbeeld consumenten die moeten worden geactiveerd/gemobiliseerd door het slachtoffer, slechts leidt tot een gering aantal juridische claims. De meeste slachtoffers laten het erbij zitten.

Claims van bedrijven tegen bedrijven (een winkel tegen een handelsmaatschappij, een groothandel tegen een fabrikant of een verzekeraar tegen een fabrikant) zijn waarschijnlijker, maar ook in deze gevallen is het vaak aantrekkelijker om de zaak buiten de rechtszaal te schikken.

Naast barrières voor slachtoffers om schadeloosstelling te vragen, kan het geringe aantal rechtszaken worden verklaard doordat het voor de gedaagde vaak aantrekkelijker is om de zaak onderling te regelen. Winkeliers en producenten reageren vaak op een klacht van een consument door een nieuw product aan te bieden, eventueel in combinatie met iets extra's (zoals een doos met een selectie chips, een tegoedbon of een bloemetje). Dit houdt klanten tevreden en voorkomt dat de klacht zich ontwikkelt tot een juridische claim of leidt tot negatieve aandacht. Klachten van leveranciers of afnemers worden vaak geschikt omdat procederen de bestaande zakenrelatie zou kunnen verstoren.⁴⁹ Voor gedaagden is het aantrekkelijk om claims te regelen buiten de rechtszaal om advocaatkosten en reputatieschade voor bedrijf of product te vermijden.

Van Dam veronderstelt dat in Nederland producenten, importeurs en hun aansprakelijkheidsverzekeraars aansprakelijkheidsclaims buiten de rechtszaal willen

48 Galanter 1974.

49 Macaulay 1963; Jettinghoff 2001.

afdoen om jurisprudentie te vermijden.⁵⁰ Volgens Nederlandse en Duitse verzekeringsondernemingen wordt 90% van de claims onderling geregeld.⁵¹

Er zijn niet alleen weinig aansprakelijkheidsprocedures. De invloed van een procedure is wellicht ook slechts in beperkte mate afschrikkend. Zo vindt Van Erp geen aanwijzingen dat het verlies van de goede naam afstraalt op derde partijen, dat wil zeggen dat geen reputatieverlies optreedt in de relatie met andere bedrijven die zelf geen schade hebben geclaimd.⁵² Vaak is informatie over schadevergoedingen niet bekend bij derden, onder andere omdat geheimhouding in veel gevallen expliciet is afgesproken tussen partijen. Dat betekent dat het reputatieverlies beperkt blijft tot de die organisaties en personen die betrokken waren bij de aansprakelijkheidsprocedure.

In vergelijking met Europese landen zoals Nederland en Groot-Brittannië, gaan klagers in de Verenigde Staten eerder procederen, hebben zij meer kans om te winnen en ontvangen zij een hogere compensatie.⁵³ Maar Buzby e.a. concluderen dat zelfs in de Verenigde Staten productaansprakelijkheidsrecht slechts een zwakke stimulans is voor bedrijven om veiliger voedsel te produceren.⁵⁴

Gezien de barrières voor slachtoffers om compensatie te claimen en de factoren die stimuleren dat zaken buiten de rechtszaal om geschikt worden, is niet te verwachten dat schadeclaims in de toekomst wel in belangrijke mate een preventief effect zullen hebben.

Stimuleert aansprakelijkheidsverzekering de voedselveiligheid?⁵⁵

Schadeclaims of de vrees daarvoor zijn dus geen belangrijke prikkel voor voedselproducenten om preventieve maatregelen te nemen. Wat is de rol van aansprakelijkheidsverzekeringen? Skees e.a. zien hier grote mogelijkheden: 'Under the right conditions, an insurance underwriter could be more effective than a government meat inspector in getting a processor to change their behaviour in the desired fashion.'⁵⁶ Verzekeringsmaatschappijen lopen risico's en zullen ervoor zorg dragen dat voedselveiligheidsrisico's zo veel mogelijk onder controle zijn. Vanwege mogelijke korting op de premie zal de fabrieksleiding zich coöperatief opstellen.⁵⁷

Andere auteurs verwachten echter dat de rol van verzekeringsmaatschappijen averechts zal zijn. Hutter en Jones suggereren dat de invloed van verzekeringsmaatschappijen problematisch zou kunnen zijn, zonder dit overigens nader uit te

50 Van Dam 2005, p. 137.

51 Report from the Commission on the application of Directive 85/374 on Liability for Defective Products, COM(2000)893 final, p. 10.

52 Van Erp 2008.

53 Buzby & Frenzen 1999, p. 647.

54 Buzby & Frenzen 1999; Buzby e.a. 2001.

55 Ik ben H. Hofkens en M.R. Luxembourg van Univé Verzekeringen in Nijmegen zeer erkentelijk voor de door hen verstrekte informatie over beleid en praktijk van aansprakelijkheidsverzekering.

56 Skees e.a. 2001, p. 100.

57 Skees e.a. 2001, p. 110.

leggen.⁵⁸ Volgens Buzby e.a. zijn de meeste voedselbedrijven in de Verenigde Staten verzekerd en omdat de verzekering opdraait voor verliezen en de kosten van procedures en schade, zou dit de prikkels voor bedrijven verminderen om veilig voedsel te produceren.⁵⁹

Faure en Van Boom zijn op basis van literatuurstudie nagegaan in hoeverre verzekeringsmaatschappijen actief trachten te vermijden dat verzekerden geen moeite doen om risico's te beheersen omdat ze toch zijn verzekerd voor eventuele schade (dit wordt moreel risico genoemd).⁶⁰ Dit onderzoek betreft niet specifiek voedselproducenten. Bij het aangaan van een verzekering wordt soms door de verzekeringsmaatschappij wel geprobeerd het risico in te schatten en op basis daarvan de premie vast te stellen, zo constateren Faure en Van Boom. Gedurende de loop van het verzekeringscontract controleren verzekeraars echter vaak niet meer het daadwerkelijke risico. Daarom hebben ze er geen zicht op of inderdaad sprake is van *moral hazard*. Bij sommige verzekeringen blijkt helemaal geen sprake van premiedifferentiatie; zelfs na een ongeval is niet altijd sprake van verhoging van de premie. Bij verzekering van medische aansprakelijkheid en bestuurdersaansprakelijkheid blijkt de passieve houding van verzekeraars zelfs te leiden tot een toename van het ongevalrisico, aldus Faure en Van Boom.

Hutter en Jones onderzochten de externe druk op risicomangement in de levensmiddelenhandel.⁶¹ Ze vroegen managers van Britse voedselbedrijven welke voedselveiligheidsrisico's zij zien en welke externe druk op risicomangement zij ervaren. De belangrijkste externe druk was afkomstig van 'local environmental health officers', gevolgd door consumenten. Sommige door Hutter en Jones bestudeerde auteurs verwachtten dat verzekeringsmaatschappijen een belangrijke rol vervullen bij het stimuleren van voedselveiligheidsmaatregelen.⁶² De respondenten van Hutter en Jones zagen verzekeringsmaatschappijen echter niet als belangrijke stimulans. Slechts 15% van de managers in middelgrote en grote bedrijven zei dat verzekeringsmaatschappijen veel invloed hadden.

Meer dan de helft van de bedrijven in het onderzoek van Hutter en Jones was verzekerd voor incidenten met betrekking tot voedselveiligheid en hygiëne. Managers van kleine bedrijven vonden de invloed van verzekeringsmaatschappijen kleiner dan managers van grote bedrijven. Ongeveer 20% van de managers zei informatie over voedselveiligheid te hebben ontvangen van de verzekeringsmaatschappij. Slechts één bedrijf meldde ooit te zijn geïnspecteerd door de verzekeringsmaatschappij. Sommige door Hutter en Jones geïnterviewde experts verwachten dat verzekeringsmaatschappijen in de toekomst belangrijker zullen worden. Anderen betwijfelden de potentiële invloed van verzekeringsmaatschappijen bij het bevorderen van voedselveiligheid. Eén respondent verwoordde dit als volgt: 'Insurance is the enemy of the good as it is designed to average out loss resulting in the good not being rewarded and the bad not being punished.'⁶³

58 Hutter & Jones 2007, p. 14.

59 Buzby e.a. 2001, p. 9.

60 Faure & Van Boom 2008.

61 Hutter & Jones 2007.

62 Hutter & Jones 2007, p. 32.

63 Hutter & Jones 2007, p. 33.

In een interview zeiden de respondent van de VWA en twee directeurs van voedselcertificeringsorganisaties dat aansprakelijkheidsrecht en aansprakelijkheidsverzekering enige invloed hadden. Ze dachten echter niet dat verzekeringsmaatschappijen echt beoordelen welke voedselveiligheidsmaatregelen verzekerde bedrijven hebben getroffen, omdat verzekeringsmaatschappijen niet over de daarvoor benodigde kennis zouden beschikken. Een van hen verwacht dat verzekeringsmaatschappijen zich beperken tot de vraag of het bedrijf ISO-gecertificeerd is.

Een verzekeringsmaatschappij maakt gebruik van een uitgebreide vragenlijst voor bedrijven voordat zij worden geaccepteerd. Het aanvraagformulier van één verzekeringsmaatschappij in Nederland bevat geen specifieke vragen voor de voedselindustrie (wel zijn specifieke vragen opgenomen voor sectoren met hoge risico's, zoals de bouw en tandartsen). Het aanvraagformulier bevat vragen over certificering van productieprocessen, kwaliteitscontrole, aanbevelingen, waarschuwingen of voorschriften van toezichthouders, aansprakelijkheidsclaims in het verleden, input- en outputcontroles en de traceerbaarheid van producten. Veel gedetailleerde vragen zijn gericht op mogelijke risico's voor werknemers.

Volgens twee verzekeringsconsulenten met wie ik sprak, is voedselveiligheidsmanagement een van de voorwaarden voor acceptatie van een bedrijf. Als onderdeel van de aanvraagprocedure dient een bedrijf ook de algemene leveringsvoorwaarden te overleggen en bezoeken verzekeringsconsulenten het bedrijf dat verzekerd wil worden. Ze kijken naar het bedrijfsterrein (orde, netheid), de reputatie van de ondernemer, de indruk van het personeel en de mogelijke risico's. Volgens de verzekeringsconsulenten wordt de aanvraagprocedure stopgezet wanneer zij het bedrijfsterrein onhygiënisch vinden of de machines sterk verouderd. Als voorbeeld werd een snackbar genoemd waar de oliefilters duidelijk niet schoon waren.

Onderzoek van de algemene voorwaarden van vier aansprakelijkheidsverzekeringen in Nederland leert dat sommige verzekeringsmaatschappijen aansprakelijkheid in de Verenigde Staten en Canada uitsluiten van dekking. Eén verzekeringsmaatschappij sluit aansprakelijkheid uit voor schade veroorzaakt door of verband houdend met transmissible spongiform encephalopathy (TSE), zoals BSE of de ziekte van Creutzfeldt-Jacob.

Kortom, sommige factoren duiden op een mogelijk positief effect van aansprakelijkheidsverzekering op preventieve voedselveiligheidsmaatregelen, terwijl andere factoren eerder duiden op een negatief effect (aansprakelijkheidsverzekering leidt tot wegnemen stimulans preventieve maatregelen). Dit wordt samengevat in het volgende schema.

De beschikbare informatie duidt erop dat op dit moment aansprakelijkheidsverzekeringen naar alle waarschijnlijkheid niet sterk bijdragen aan preventie van voedselveiligheidsrisico's; in sommige gevallen lijkt het effect eerder averechts te zijn. Verzekeringsmaatschappijen lijken slechts in beperkte mate gebruik te maken van eventuele mogelijkheden om preventie te bevorderen.

Tabel 3: *Kan aansprakelijkheidsverzekering voedselveiligheidsmaatregelen bevorderen?*

Ja	Nee
Via korting op premie	Verzekeraars hebben onvoldoende kennis
Via verzekeringsvoorwaarden	Vermindering financiële prikkels voor verzekerd bedrijf om veiliger voedsel te produceren (moreel risico)
Via informatie en hulp door verzekeringsmaatschappij bij reduceren voedselveiligheidsrisico's	Voedselveiligheidsfunctionarissen hebben geen contact met verzekeraar

Algemeen effect van aansprakelijkheidswetgeving

Naast de twee indirecte routes is ook een rechtstreekse invloed van aansprakelijkheidsrecht op het voedselveiligheidsbeleid van bedrijven denkbaar. In hoeverre leiden aansprakelijkheidsregels ertoe dat bedrijven preventieve maatregelen nemen om er zeker van te zijn dat veilig voedsel wordt geproduceerd? Literatuurstudie heeft slechts weinig informatie opgeleverd over een dergelijke rechtstreekse werking van aansprakelijkheidsrecht op bedrijven.

Het meest concrete voorbeeld is de opkomst van voedselveiligheidsstandaarden en kwaliteitssystemen als reactie op verandering in de verdeling van aansprakelijkheid. Zo zou de introductie van het principe van 'due diligence' in Groot-Brittannië bedrijven hebben gestimuleerd om private voedselveiligheidsregels te ontwikkelen.⁶⁴ 'Due diligence' werd geïntroduceerd in de Food Safety Act 1990; bedrijven moeten alle redelijke stappen nemen om te verzekeren dat voedsel dat zij ontvangen van leveranciers, veilig is. Dit betekent dat sindsdien Britse supermarkten uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van eigenmerkproducten. Voorheen was de fabrikant aansprakelijk voor wat misging voorafgaand aan levering aan de supermarkt; de supermarkt was alleen aansprakelijk voor veilige behandeling nadat het product was geleverd. Wanneer een bedrijf kan aantonen dat alle redelijke voorzorg is genomen, kan dit effectief ter verdediging bij een aansprakelijkheidsclaim worden aangevoerd. Britse supermarkten gingen ertoe over om eisen te stellen aan het kwaliteitsmanagement van leveranciers van eigenmerkproducten en in de Britse vleesindustrie kwam een kwaliteitsgarantiesysteem tot stand. Voedingsbedrijven hoopten zo te kunnen aantonen dat ze 'due diligence' hadden toegepast.

Op een vergelijkbare manier lijkt de introductie van een strikter aansprakelijkheidsregime in de Europese Unie in Nederland te hebben geleid tot vrees voor de gevolgen hiervan. Dit heeft de ontwikkeling van certificatiesystemen gestimuleerd, zoals kwaliteitscontrole in de zuivelindustrie en certificeringssystemen van de supermarkten. De Nederlandse supermarkten vreesden claims en procedures en trachten zichzelf hiertegen te beschermen door het aanscherpen van hun con-

64 Buzby & Frenzen 1999, p. 648; Caswell 1998, p. 416; Henson & Caswell 1999, p. 594; Henson & Northen 1998; Hobbs e.a. 2002.

tracten met leveranciers. Verzekeringsmaatschappijen verhoogden hun premies. Achteraf bleek alles mee te vallen, zoals een voedselveiligheidsmanager van een supermarkt vertelt:

‘Productaansprakelijkheid is een beetje een opgeblazen onderwerp geweest. Toen de zaak geharmoniseerd werd, naar Amerikaans model eigenlijk. Strict liability, het feit dat je schade lijdt, betekent dat je kan claimen. Toen hebben we ons daar erg druk over gemaakt. In de contractuele sfeer is dat helemaal afgedekt met onze leveranciers, en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel is daarmee bezig geweest. De premies gingen omhoog, de verzekeringsmaatschappijen wreven zich in de handen. Dus iedereen maakte iedereen bang. En het grappige is, tien jaar later zie je dat er zich nauwelijks calamiteiten hebben voorgedaan.’

Volgens Henson en Caswell heeft aansprakelijkheidsrecht in de Verenigde Staten niet gewerkt als directe prikkel voor kwaliteitsbewaking.⁶⁵

Fairman en Yapp hebben kleine en middelgrote voedingsbedrijven geïnterviewd (SME's) in Groot-Brittannië.⁶⁶ Zij constateren dat de meeste bedrijven niet in staat waren aan te geven in hoeverre zij voedselveiligheidsregels naleven (zoals gedefinieerd door handhavingsinstanties), omdat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de voor hen geldende wettelijke vereisten. Naleving bleek een sterk reactief proces waarin bedrijven vooral reageren op externe interventie (en niet op eigen initiatief actie ondernemen). Voor de bedrijven was naleving van de regels een vanzelfsprekende norm; naleving was niet zozeer een beslissing, niet-naleving werd niet gezien als optie. Deze MKB-bedrijven handelden volgens eigen zeggen niet volledig rationeel, waarbij de kosten en baten van naleving en niet-naleving tegen elkaar worden afgewogen, zoals de economische theorie veronderstelt. Daarom is het erg onwaarschijnlijk dat aansprakelijkheidsregels (die veel abstracter, algemener en onzekerder zijn dan voedselveiligheidsregels) rechtstreeks effect hebben op bedrijfsniveau in het MKB.

Twee respondenten uit de Nederlandse zuivelindustrie zeggen dat hun bedrijf diverse maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat veilig voedsel wordt geproduceerd. Het zuivelbedrijf doet dit niet vanwege de vrees aansprakelijk te worden gesteld voor schade of letsel vanwege onveilig voedsel, maar vooral uit vrees voor verlies van de goede naam en teruglopende verkopen wanneer er een onveilig product zou worden verkocht. Ook de interviews die ik de afgelopen jaren hield met kwaliteitsmanagers van supermarkten, suggereren een beperkte rechtstreekse invloed van aansprakelijkheidsregelgeving. Of in de woorden van een kwaliteitsmanager van een supermarkt: ‘Kijk het is zo: als mijn naam op het product staat en er is iets niet goed mee en ik kan daar niet meer voor instaan, dan haal ik het terug. Heel simpel.’

⁶⁵ Henson & Caswell 1999, p. 594.

⁶⁶ Fairman & Yapp 2005; Yapp & Fairman 2006.

De kwaliteitsmanagers met wie ik heb gesproken, zijn verantwoordelijk voor voedselveiligheid en voor naleving van de regelgeving. Zij zijn niet betrokken bij aansprakelijkheid en verzekeringskwesaties die worden behandeld door de bedrijfsjuridische afdeling.

Conclusie

De beschikbare empirische informatie over de mate waarin aansprakelijkheidsrecht en aansprakelijkheidsverzekeringen bijdragen aan het bevorderen van voedselveiligheid en hygiëne, leidt tot de conclusie dat de veronderstelling dat aansprakelijkheidstelling ertoe leidt dat bedrijven overgaan tot het nemen van preventieve maatregelen, een overschatting is. Met name kleine en middelgrote bedrijven blijken niet eens te beschikken over de noodzakelijke informatie over wat hun verplichtingen precies zijn. Dit zal niet gelden voor grotere bedrijven. In grotere bedrijven is de informatie over aansprakelijkheid echter beschikbaar bij andere functionarissen en afdelingen dan degenen die verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid en -kwaliteit.

Aansprakelijkheidstelling zou kunnen bijdragen aan het tot stand komen van een cultuur binnen bedrijven waarin zij zich verantwoordelijk voelen voor de voedselveiligheid. Dit verantwoordelijkheidsgevoel kan bedrijven aanzetten tot het nemen van preventieve maatregelen. De vrees voor reputatieschade lijkt hierbij echter meer effect te sorteren dan de vrees voor schadeclaims.

De bestaande economische en juridische analyses van productaansprakelijkheid moeten worden uitgebreid met een meer sociologische analyse, waarin vooral het daadwerkelijke effect van aansprakelijkheid op bedrijfsbeslissingen wordt onderzocht. De invloed van de economische kosten en baten kan niet worden vastgesteld op basis van economische modellen. Dit is te veel een theoretische exercitie. Een meer sociologische analyse moet de aandacht richten op de motieven van bedrijven en de onderlinge relaties tussen bedrijven en andere relevante actoren. Er is empirisch onderzoek nodig naar de vraag waarom bedrijven bepaalde voedselveiligheidsmaatregelen nemen en waarom sommige bedrijven geen voedselveiligheidssysteem hebben. Ligt dit aan de verwachte kosten, de waargenomen consumentenvraag, juridische vereisten of het opbouwen van een reputatie? Wat is de invloed van de onderlinge relaties binnen het bedrijf (tussen hoofdkantoor en vestigingen, tussen bedrijfsjuristen en voedselveiligheidsdeskundigen) en tussen bedrijf en leveranciers, klanten, politici, ambtenaren, inspecteurs, certificeringsbedrijven en verzekeringsmaatschappijen?

Literatuur

Adams, R., 'Fast food, obesity, and tort reform: An examination of industry responsibility for public health', *Business and Society Review* 2005-110(3), p. 297-320 (doi:10.1111/j.00453609.2005.00017.x).

- Ansell, C. & D. Vogel, 'The contested governance of European Food Safety Regulation', in: C. Ansell & D. Vogel (red.), *What's the beef? The contested governance of European Food Safety*, Cambridge, MA: MIT Press 2006, p. 3-32.
- Baram, M., 'Liability and its influence on designing for product and process safety', *Safety Science* 2007-45(1-2), p. 11-30.
- Blankenburg, E., *Mobilisierung des Rechts. Eine Einführung in die Rechtssoziologie*, Berlin etc.: Springer 1995.
- Buzby, J.C. & P.D. Frenzen, 'Food safety and product liability', *Food Policy* 1999-24(6), p. 637-651.
- Buzby, J.C., P.D. Frenzen & B. Rasco, *Product liability and microbial foodborne illness*, Food and Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agriculture Economic Report, nr. 799, Washington, DC 2001.
- Caswell, J., 'Valuing the benefits and costs of improved safety and nutrition', *The Australian Journal of Agriculture and Resource Economics* 1998-42(4), p. 409-424.
- Dam, C. van, 'Dutch case law on the EU Product Liability Directive', in: D. Fairgrieve (red.), *Product liability in comparative perspective*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 126-137.
- Doorn, C.J.M. van & W.H. van Boom, 'Productaansprakelijkheid en productveiligheid', *Tijdschrift voor Consumentenrecht* 2004-3, p. 100-106.
- Doorn, C.J.M. van & S.B. Pape, 'Kroniek productaansprakelijkheid en productveiligheid 2005-2008', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 2009-2, p. 50-59.
- Erp, J. van, 'Naming en shaming in het contractenrecht? Het reputatie-effect van schadevergoedingen tussen ondernemingen', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 153-180.
- Fairman, R. & C. Yapp, 'Enforced self-regulation, prescription, and conceptions of compliance within small businesses: The impact of enforcement', *Law & Policy* 2005-27(4), p. 491-519.
- Faure, M.G., 'Product liability and product safety in Europe: Harmonization or differentiation', *Kyklos* 2000-53(4), p. 467-508 (doi:10.1111/1467-6435.00130).
- Faure, M.G. & W.H. van Boom, 'Hoe houdbaar zijn gedragsveronderstellingen in verzekeringsrecht en -economie?', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 305-339.
- Faure, M.G. & T. Hartlief, *Verzekerbaarheid van nieuwe gezondheidsrisico's: achtergrondstudie*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg 2001 (www.rvw.net, 19 maart 2007).
- Fuchs, D., A. Kalfsgianni & T. Havinga, 'Actors in private food governance: The legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation', *Agriculture and Human Values* (online vanaf augustus 2009: Agric Hum Values doi: 10.1007/s10460-009-9236-3).
- Fulponi, L., 'Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries', *Food Policy* 2006-31, p. 1-13 (www.elsevier.com/locate/foodpol.sciencedirect).
- Galanter, M., 'Why the "haves" come out ahead: Speculations on the limits of legal change', *Law and Society Review* 1974-9(1), p. 96-160.
- Giesen, I., 'Attributie, juridische causaliteit en preventieve werking. Over causaliteitstoerekening vanuit psychologisch perspectief en de mogelijke gevolgen daarvan voor (de preventieve werking van) het aansprakelijkheidsrecht', in: W.H. van Boom, I. Giesen &

- A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 181-208.
- Griffiths, J., 'De rol van de rechter bij de totstandkoming van bezoek na echtscheiding', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1987-9(1), p. 3-16.
- Gunningham, N. & D. Sinclair, 'Regulatory pluralism: Designing policy mixes for environmental protection', *Law & Policy* 1999-21(1), p. 49-76.
- Haazen, O.A., 'Amerikaanse toestanden (8)', *Nederlands Juristenblad* 2004-79(42), p. 2194-2196.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent, *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, RIVM-rapport 500013004/2004, Bilthoven 2004.
- Havinga, T., 'Private regulation of food safety by supermarkets', *Law & Policy* 2006-28(4), p. 515-533.
- Havinga, T., A. Böcker & K. Groenendijk, 'De sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving', *Recht der Werkelijkheid* 2000-2, p. 1-23.
- Henson, S. & J. Caswell, 'Food Safety Regulation: An overview of contemporary issues', *Food Policy* 1999-24, p. 589-603.
- Henson, S. & N.H. Hooker, 'Private sector management of food safety: Public regulation and the role of private controls', *The International Food and Agribusiness Management Review* 2001-4(1), p. 7-17.
- Henson, S. & J. Northen, 'Economic determinants of food safety controls in supply of retailer own-branded products in United Kingdom', *Agribusiness* 1998-14(2), p. 113-126.
- Henson, S. & T. Reardon, 'Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system', *Food Policy* 2005-0(3), p. 241-370.
- Hobbs, J.E., A. Fearn & J. Spriggs, 'Incentive structures for food safety and quality assurance: An international comparison', *Food Control* 2002-13, p. 77-81.
- Hutter, B.M. & C.J. Jones, 'From government to governance: External influences on business risk management', *Regulation & Governance* 2007-1, p. 27-45.
- Jaffee, S. & O. Masakure, 'Strategic use of private standards to enhance international competitiveness: Vegetable exports from Kenya and elsewhere', *Food Policy* 2005-30, 316-333.
- Jettinghoff, A., *Het komt zelden voor. Beheersing van klachten en geschillen in relaties tussen bedrijven*, Maastricht: Metajuridica Publications 2001.
- Lovells, *Product liability in the European Union. A report for the European Commission*, Londen: Lovells 2003, Markt/2001/11/D.
- Macaulay, S., 'Non-contractual relations in business: A preliminary study', *American Sociological Review* 1963-28, p. 55-67.
- Marsden, T., A. Flynn & M. Harrison, *Consuming interests. The social provision of foods*, Londen: UCL Press 2000.
- Martinez, M.G., A. Fearn, J.A. Caswell & S. Henson, 'Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships', *Food Policy* 2007-32, p. 299-314.
- Mascini, P. & E. van Wijk, "'Vis ruikt nou eenmaal zo"; Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2008-50(2), p. 114-129.
- Miller, R.E. & A. Sarat, 'Grievances, claims and disputes: Assessing the adversary culture', *Law and Society Review* 1981-15, p. 525-566.
- Niemeijer, E. & C. Klein Haarhuis, 'Hoeveel recht kunt u betalen? Over verklaringen van geschilgedrag en het gebruik van procedures', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Ver-

- heij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 537-559.
- Oosterveer, P., *Global food governance* (diss. Wageningen), 2005.
- Oosterwijk, H.G.M., *Beleidsimplementatie tussen regels en religie. De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en het toezicht op ritueel slachten tijdens het offerfeest*, Amsterdam: Thela Thesis 1999.
- Paul, K.T., *Food safety: A matter of taste? Food safety policy in England, Germany, the Netherlands, and at the level of the European Union* (diss. UvA), 2009.
- Picciotto, S., 'Reconceptualizing regulation in the era of globalization', *Journal of Law and Society* 2002-29(1), p. 1-11.
- Roe, B., 'Optimal sharing of foodborne illness prevention between consumers and industry: The effect of regulation and liability', *American Journal of Agricultural Economy* 2004-86(2), p. 359-374.
- Rothstein, H., 'Precautionary bans or sacrificial lambs? Participative risk regulation and the reform of the UK food safety regime', *LSE Discussion paper* 15, Londen: LSE 2003.
- Rothstein, H., 'Escaping the regulatory net: Why regulatory reform can fail consumers', *Law & Policy* 2005-27(4), p. 520-548.
- Skees, J.R., A. Botts & K.A. Zeuli, 'The potential for recall insurance to improve food safety', *The International Food and Agribusiness Management Review* 2001-4(1), p. 99-111.
- Spriggs, J. & G. Isaac, *Food safety and international competitiveness: The case of Beef*, Oxford/New York: Cabi Publishing 2001.
- Trienekes, J. & P. Zuurbier, 'Quality and safety standards in the food industry, developments and challenges', *International Journal of Production Economics* 2007-113, p. 107-122.
- Velthoven, B.C.J. van & M. ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische geschillen van burgers*, Den Haag: WODC 2004.
- Visscher, L., 'De preventieve werking van het onrechtmatige-daadsrecht. Empirisch onderzoek naar de werking van aansprakelijkheidregels', *Recht der Werkelijkheid* 2002-17(1), p. 59-74.
- Visscher, L., *Een rechtseconomische analyse van het Nederlandse onrechtmatigedaadsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.
- Vos, E., 'Risicobeheersing door de EU. Het nieuwe beleid op het gebied van voedselveiligheid', in: G. van Calster & E. Vos (red.), *Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij*, Antwerpen/Groningen: Intersentia 2004, p. 69-93.
- Waarden, F. van, 'Taste, tradition, transactions, and trust: The public and private regulation of food', in: C. Ansell & D. Vogel (red.), *What's the beef? The contested governance of European Food Safety*, Cambridge, MA: MIT Press 2006, p. 35-59.
- Waarden, F. van, 'Governing global commons: Public-private protection of fish and forests', in: J. Swinnen, J. Wouters, M. Maertens & A. Marx (red.), *Private standards and global governance. Legal and economic perspectives*, Cheltenham: Edgar Elgar (te verschijnen).
- Yapp, C. & R. Fairman, 'Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: Implications for regulatory and enforcement strategies', *Food Control* 2006-17(1), p. 42-51.